

VU Research Portal

Pensioenadvies SER blind voor ongelijkheid

den Butter, F.A.G.

published in

Me Judice : economen in debat
2015

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

den Butter, F. A. G. (2015). Pensioenadvies SER blind voor ongelijkheid. *Me Judice : economen in debat*, 18-2-2015. <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/pensioenadvies-ser-blind-voor-ongelijkheid>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Pensioenadvies SER blind voor ongelijkheid

[Frank den Butter](#)

Het pensioenadvies van de SER zoals het er nu ligt houdt onvoldoende rekening met effecten van pensioenhervormingen op de welvaartsverdeling in het hier en nu tussen arm en rijk, jong en oud en hoog- en laagopgeleiden. Daarmee biedt het geen goede basis voor een afgewogen politieke keuze over inrichting van het pensioenstelsel. Dit stelt de Amsterdamse hoogleraar Frank den Butter.

Tegengestelde belangen

Nederland heeft een pensioenraadsel. Aan de ene kant heeft ons land na Denemarken en Australië het beste pensioenstelsel ter wereld (Bovenberg, 2014). Aan de andere kant is er een uitgebreid debat, ook op *Me Judice*, over de slechte houdbaarheid van ons stelsel, en over de dringende noodzaak om het stelsel grondig te vernieuwen.

Voor een deel komt deze tegenstelling door de grote complexiteit van een nationaal pensioenstelsel waardoor allerhande deskundigen er uiteenlopende meningen over hebben. Maar het komt ook omdat Nederland het meest uitgebreide kapitaaldeckingsstelsel heeft waar verschillende partijen tegengestelde belangen hebben. Het gaat om een pot van meer dan 1 biljoen euro waarvan de eigendomsrechten niet helemaal vast liggen. Dat is ook een belangrijke reden voor overheidsbemoediging met ons pensioenstelsel. Er is een verdelingsprobleem met veel impliciete en expliciete herverdelingseffecten.

Verdelingsvragen

Uiteindelijk is de vraag welke verdelingsproblemen er spelen en of herverdeling via het pensioenstelsel nodig dan wel wenselijk is, een politieke kwestie. Vanuit dat perspectief heeft de regering aan de SER advies gevraagd over de toekomst van ons pensioenstelsel. In januari 2015 heeft de SER (2015) (een concept van) dit advies gepubliceerd. De adviesaanvraag stelt onder meer de vraag of “...risicodeling en herverdelende solidariteit in het pensioenstelsel wenselijk [zijn]? Zo ja, in welke vormen en in welke mate? Wat betekent dit specifiek voor jongere en oudere generaties?”. En ook: “Zijn er in het huidige stelsel onwenselijke vormen van solidariteit?”

Helaas geeft het conceptadvies nauwelijks antwoord op die vragen. De meeste aandacht gaat nog uit naar intergenerationele verdelingseffecten, dat wil zeggen de overdrachten van jong naar oud, en van oud naar jong, die de pensioenplannen met zich meebrengen. Maar naast herverdeling tussen jong en oud is er ook de herverdeling binnen generaties, tussen rijk en arm, en daarmee gecorreleerd, tussen hoogopgeleid en laagopgeleid. Het SER-advies zegt weinig over deze nivelleringsaspecten (of soms denivelleringsaspecten). Bovendien blijft de andere dimensie van herverdeling, namelijk de vraag of het over herverdeling van vermogen, inkomen of risico's gaat, buiten beeld (Den Butter, 2014). Zeker op het punt van risico-solidariteit bestaan nog wel wat misverstanden.

Verzekering voor langlevens- en beleggingsrisico

In beginsel hoeft een pensioenstelsel geen herverdeling met zich mee te brengen. Bij het pensioen gaat het om het verzekeren van het langlevens risico. Dat is een gewoon verzekeringsprobleem waarbij de premie een afspiegeling vormt van het *ex ante* individuele risico. Net als bij een brand- of autoverzekering. Bij zo'n risicodeling is er natuurlijk *ex post* wel sprake van een herverdeling: het vermogen van degene die spoedig na pensionering overlijdt wordt overgeheveld naar degene die langer dan gemiddeld leeft. Bij zo'n actuarieel neutrale pensioenregeling is alleen overheidsbemoeienis nodig in geval van marktfalen: wanneer de private verzekeringsmaatschappijen onvoldoende in zo'n verzekering voorzien.

Overigens is in het huidige pensioenstelsel, en in alle plannen, wel degelijk sprake van risicosolidariteit binnen generaties. Vrouwen en hoogopgeleiden hoeven geen hogere premies te betalen dan mannen en laagopgeleiden. Evenzeer betalen niet-rokers geen hogere premie dan rokers. Volledig op het feitelijk langlevens risico afgestemde premies zijn dan ook ongewenst. Goede voorspelbaarheid van de individuele levensverwachting zou tot verkeerde risicoselectie kunnen leiden. Om dezelfde reden is in ons zorgstelsel risicosolidariteit ingebouwd, met gelijke premies voor ongelijke ziekterisico's.

Bij de opbouw van het pensioen, maar ook tijdens de periode van uitkering, is er beleggingsrisico. Collectivering van de beleggingen biedt dan risicospreiding, en daarmee een verzekering tegen het beleggingsrisico. Spreiding van dit risico kan, behalve binnen generaties, ook tussen generaties plaatsvinden. Beetsma en Romp (2014) beschrijven dat een dergelijke intergenerationele risicodeling (IGR) flinke welvaartsvoordelen kan opleveren. Het betekent dat generaties met conjuncturele pech gecompenseerd worden door generaties met conjunctureel geluk. In beginsel kan deze IGR generatieneutraal plaatsvinden zodat er *ex ante* geen sprake is van herverdeling tussen generaties. *Ex post* is dat natuurlijk wel het geval.

Beetsma en Romp geven aan dat in de praktijk arrangementen die IGR kunnen bewerkstellingen, vaak leiden tot systematische herverdeling. Dat zijn directe herverdelingseffecten bij pensioenfondsen met deelnemers met verschillende levensverwachting, maar ook indirect, via fluctuaties in het arbeidsaanbod. Daarnaast vergt een dergelijke regeling een rechte rug van de pensioenfondsen en de overheid ten aanzien van de buffers (en eventuele tekorten) die zo'n risicospreiding met zich meebrengt. Het SER advies besteedt opmerkelijk weinig aandacht aan deze mogelijkheid van risicospreiding en de bijhorende herverdelingseffecten.

Herverdeling vanwege de doorsneeproblematiek

Een aspect dat in het kader van de intergenerationele rechtvaardigheid wel veel aandacht in het SER-advies krijgt, is de doorsneeproblematiek. In de huidige pensioenarrangementen met uitkeringsregelingen (DB) heeft de doorsneepremie – een uniform premiepercentage van het inkomen – tot gevolg dat jongeren via een lange beleggingshorizon te veel vermogen opbouwen en ouderen te weinig. In een ononderbroken carrière is dat geen groot probleem want dan betaalt men later te weinig wat men vroeger te veel heeft betaald. Maar bij allerlei carrièrewisselingen is er al gauw sprake van herverdeling van jong naar oud. Dat is met name ongunstig voor degenen die op latere leeftijd als ondernemer voor zich zelf beginnen. Om de doorsneepremie in de uitkeringsregelingen te handhaven schetst de SER hier de oplossing om

de pensioenopbouw degressief te maken: op jongere leeftijd worden relatief meer pensioenjaren opgebouwd dan op oudere leeftijd.

Daarmee is het probleem echter nog niet opgelost. Het blijkt namelijk dat het momenteel opgebouwde pensioenvermogen onvoldoende is om aan de uitkeringsverplichtingen te voldoen indien jongeren niet langer te hoge premies betalen. In feite is sprake van een impliciet omslagement in de regeling waarbij de jongeren van nu aan de ouderen van nu betalen in de verwachting dat wanneer zij oud zijn, de jongeren dan ook weer voor hen zullen betalen.

Vanuit het oogpunt van intergenerationele herverdeling is het daarbij wel de vraag welke generatie profijt heeft gehad van de (sluipende) invoering van het omslagement. Bij de AOW als omslagstelsel is dat duidelijk: de generatie die na WOII meehielp aan de wederopbouw en bijdroeg aan de voorspoedige economische groei had voordeel want deze had niet een leven lang AOW premie betaald, maar kreeg wel de volledige uitkering. Het ligt voor de hand dat het omslagement vooral door de krediet- en schulden crisis is veroorzaakt. Behoud van de doorsneepremie in de huidige vorm zou betekenen dat met name de jongeren dit deel van de kosten van de crisis zouden moeten dragen.

Transitiekosten

Het SER advies stelt dat dit probleem van intergenerationele herverdeling anders moet worden opgelost. Het CPB (2015) berekent dat opheffen van het omslagement ongeveer 100 mrd euro kost. Aan deze berekening ligt wel een aantal veronderstellingen ten grondslag. Zo wordt uitgegaan van een reëel rendement van 3%, en van een indexatieambitie van 2,5% bij een inflatie van 2% en een reële loonstijging van 1%. In die zin houdt de indexatieambitie dus het midden tussen een welvaartsvast en een waardevast pensioen. Andere veronderstellingen, bij voorbeeld over de indexatieambitie, geven weer andere uitkomsten over de omvang van dit houdbaarheidsgat.

Er zijn verschillende alternatieven aangedragen voor het transitiepad om dit gat op te vullen. Bovenberg (2014) stelt voor om de transitie via extra AOW te laten verlopen. In dat geval wordt de impliciete schuld uit het aanvullend pensioen een expliciete schuld bij de AOW. Dit impliceert een wijziging in de herverdeling tussen jong en oud die via de gedeeltelijk gefiscaliseerde AOW loopt. Boon (2014) oppert de gedachte om de kosten van de transitie te dekken via opheffing van de omkeerregel bij de belasting van pensioenen. Ook dat voorstel heeft weer gevolgen voor de verschillende vormen van herverdeling die via het belastingsysteem plaatsvindt. Gradus en Vijverberg (2015) willen meer efficiëntie in de uitvoering om de kosten van de transitie te dekken. Indien er inderdaad nog zoveel efficiëntiewinst te behalen valt door te besparen op uitvoeringskosten, lijkt het mij gewenst dat dat sowieso gebeurt, onafhankelijk van het opvullen van het houdbaarheidsgat.

Maatmens versus carrièremens

De berekeningen van het CPB (2015) zijn gebaseerd op wat genoemd wordt een “maatmens”. Dit om de intergenerationele verdelingseffecten te kunnen scheiden van de verdelingseffecten binnen generaties die ontstaan vanwege uiteenlopende loonprofielen. Immers, iemand met een steil loonprofiel betaalt aan het begin van de carrière minder te veel premie – of soms helemaal niet te veel – dan iemand met een vlak loonprofiel. In die zin is er bij de

doorsneepremie sprake van een onbedoelde herverdeling van mensen met weinig succes in hun carrière naar mensen met veel succes.

Het SER advies heeft weinig aandacht voor deze vorm van herverdeling. Om niet alleen te rekenen met de herverdeling tussen generaties van de gestandaardiseerde maatmens maar ook met de herverdeling binnen generaties vanwege de individuele verschillen van de carrièremens, zou de uitkering bij een regeling met doorsneepremie gebaseerd kunnen zijn op een gewogen loon op basis van het loonprofiel. Dit als alternatief voor de degressieve opbouw van de pensioenaanspraak. Zo'n regeling met een gewogen gemiddeld loon schuift trouwens aardig op in de richting van de actuariel neutrale variant van een 'persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling' die de SER als interessant voor de toekomst beschouwt.

Conclusie

Het voorgaande toont dat nog veel onbekend is over de wenselijke en onwenselijke vormen van herverdeling in een nieuw pensioenstelsel. Daar moet nog flink op worden gestudeerd (zie ook Verbon, 2011). Bovendien is het van belang deze herverdeling te bezien in het bredere kader van de overdrachten tussen generaties die de WRR al in 1999 in het rapport "Generatiebewust beleid" onder de aandacht heeft gebracht (WRR, 1999). Daarbij gaat het niet alleen om herverdeling via de pensioenen, maar ook via de overdrachten tussen jong en oud van menselijk kapitaal, technologiekapitaal en milieukapitaal. Voor een afgewogen politieke keuze is inzicht in al deze vormen van herverdeling nodig.

Referenties

Beetsma, R. en W. Romp (2014), Intergenerationele risicodeling en collectiviteit, in L. Bovenberg et al. (red.), *Toekomst voor Aanvullende Pensioenen*, KVS Preadviezen 2014, Amsterdam: Joh. Enschedé, blz. 131-155.

Boon, B. (2014), Afschaffen doorsneestelsel pensioenen hoeft geen probleem te zijn, [*Me Judice*](#), 13 november 2014.

Bovenberg, L. (2014), Toekomstbestendig pensioenstelsel vraagt extra AOW-opbouw, [*Me Judice*](#), 23 mei 2014.

Bovenberg, L. (2014), Pensioeninnovatie in Nederland en de wereld: Nederland kampioen in pensioen?, *TPEdigitaal* 8(4), blz. 163-185.

Butter, F.A.G. den, 2014, Solidariteit en herverdeling; een begripsbepaling met voorbeelden van pensioenen, wonen en zorg, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 46, (1), blz. 35-44.

CPB (2015), Transitie doorsneeproblematiek: een kwantitatieve analyse, *CPB notitie aan Commissie Toekomstpensioenstelsel*, 9 januari 2015.

Gradus, R. en L. Vijverberg, (2015), Pak in 2015 door met afschaffen doorsneesystematiek, [*Me Judice*](#), 2 januari 2015.

SER (2015), *Ontwerpadvies Toekomst Pensioenstelsel*, CTP/0046, 23 januari 2015.

Verbon, H.A.A. (2011), (On) gewenste herverdeling en het pensioenakkoord, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* (43) 2, blz. 58-68.

WRR (1999), *Generatiebewust Beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 55, Den Haag: SDU Uitgevers.

Te citeren als

Frank den Butter, “Pensioenadvies SER blind voor ongelijkheid”, *Me Judice*, 18 februari 2015.

is slechts beperkt toegestaan. Voor meer informatie, zie onze [copyright richtlijnen](#).